

Aktuelle Trend

Cornelia Lang/

Martin T. W. Rosenfeld/Hilmar Schneider

Die Benachteiligung von Kombihilfeempfängern
in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik

Anita Wölfl/Joachim Ragnitz

Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke
Ostdeutschlands:
Die Rolle von Agglomerationsvorteilen

Walter Komar

Beschäftigung im Umweltschutzsektor
Ostdeutschlands – eine Analyse auf der Basis
des IAB-Betriebspanels

Bärbel Laschke

IWH-Industrienumfrage im September 2001

13/2001

17.10.2001, 7. Jahrgang

Talfahrt der Bauinvestitionen setzt sich in Ostdeutschland mit hohem Tempo fort

Bauinvestitionen in den neuen Bundesländern pro Kopf der Bevölkerung
- in jeweiligen Preisen; Alte Bundesländer = 100 -

	1991	1996	1998	1999	Schätzung 2000 ^b
Neue Bundesländer ^a insgesamt	70	181	153	137	122
Wohnungsbau	46	143	121	107	92
Nichtwohnungsbau	97	238	205	186	170
Gewerblicher Bau ^c	98	231	190	172	157
Öffentlicher Bau ^c	95	253	239	218	201
darunter nach Bundesländern					
Brandenburg	77	198	180	.	.
Mecklenburg-Vorpommern	97	200	159	.	.
Sachsen	68	187	146	.	.
Sachsen-Anhalt	63	164	151	.	.
Thüringen	68	146	130	.	.

^a Einschließlich Berlin-Ost. – ^b Schätzung durch Fortschreibung der durchschnittlich jährlichen Bevölkerungszahl für die neuen und alten Bundesländer. – ^c Schätzung für neue Bauten pro Kopf der Bevölkerung.

Quellen: Statistisches Bundesamt (VGR Stand: August 2001), Arbeitskreis „VGR der Länder“ (Stand: März 2001); Berechnungen, Schätzungen des IWH.

Die Anpassung der Baunachfrage in Ostdeutschland an ein langfristig tragfähiges, niedrigeres Niveau vollzieht sich nach neuesten Informationen über die regionalen Bauleistungsströme von Ost nach West in größeren Schritten als bislang bekannt. Auf dem Höhepunkt des Baubooms Mitte der 90-er Jahre überstiegen die Bauinvestitionen in Relation zur Einwohnerzahl das westdeutsche Niveau um etwa 80 %. Das war vor allem auf den sehr hohen Nachholbedarf an neuen baulichen Anlagen zurückzuführen und wurde durch Förderprogramme unterstützt. Aufgrund der Nähe zur Hauptstadt profitierte davon in besonders starkem Maße das Land Brandenburg. Eine derart kräftige Investitionstätigkeit erwies sich auf Dauer als überhöht. Laut jüngsten Angaben des Statistischen Bundesamtes schrumpften die Bauinvestitionen in Ostdeutschland in dem Zeitraum von 1996 bis 2000 um etwa ein Viertel, davon allein im Jahr 2000 um 10%. Auch verringerten sich seit 1996 die Pro-Kopf-Bauinvestitionen in den neuen Ländern bei zudem rückläufiger Bevölkerungszahl kräftig. Im Jahr 2000 waren sie aber immer noch um 22% höher als in Westdeutschland, im Wohnungsbau sind sie allerdings vor allem wegen des hohen Wohnraumangebots bereits unter das westdeutsche Pro-Kopf-Niveau gefallen. In den übrigen Sektoren setzt sich der Trend zu Annäherung der Pro-Kopf-Größen in hohem Tempo fort. In diesem Jahr werden die gewerblichen Bauinvestitionen voraussichtlich nochmals um 8½% zurückgehen, die öffentliche Baunachfrage dürfte um etwa 6½% abnehmen. Bei anhaltendem Abwärtstrend im Wohnungsbau (-15% gegenüber Vorjahr) ist insgesamt von einem Rückgang der Baunachfrage von nochmals 11% in diesem Jahr auszugehen. Die Pro-Kopf-Bauinvestitionen im Ganzen werden dann dem westdeutschen Niveau sehr nahe kommen. Das bedeutet aber nicht zwangsläufig, dass die Talfahrt im ostdeutschen Baugewerbe beendet ist. Von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung in Ostdeutschland wird es letztlich abhängen, wie schnell der Überhang an Bauten absorbiert wird und die Baunachfrage wieder steigt.

Brigitte Loose (blo@iwh-halle.de)

Die Benachteiligung von Kombihilfeempfängern in der kommunalen Arbeitsmarktpolitik*

Die Funktion der sozialen Grundsicherung wird in Deutschland durch die Sozialhilfe und die Arbeitslosenhilfe abgedeckt. Während jedoch die Finanzierung der Arbeitslosenhilfe durch den Bund erfolgt, obliegt die Finanzierung der Sozialhilfe den Kommunen. Dieser Dualismus führt mutmaßlich zur Benachteiligung sogenannter Kombihilfeempfänger im Hinblick auf deren Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Kombihilfeempfänger sind Personen, deren staatlich garantiertes Mindesteinkommen sowohl aus Sozialhilfe als auch aus Arbeitslosenunterstützung besteht. Ihr Einkommensanspruch ist zwar nicht höher als der von reinen Sozialhilfeempfängern, doch die zwischen Bund und Kommunen geteilte Zuständigkeit für dessen Finanzierung erzeugt Anreize zur gegenseitigen Lastenverschiebung.

Im Vergleich mit reinen Sozialhilfeempfängern sind Kombihilfeempfänger für die Kommunen vergleichsweise billig. Vor die Wahl gestellt, ob kommunale Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher reinen Sozialhilfeempfängern oder eher Kombihilfeempfängern zugute kommen sollten, entscheiden sich Kommunen daher tendenziell für die reinen Sozialhilfeempfänger. Auch wenn die Maßnahmen im Hinblick auf die Integration am Arbeitsmarkt nicht als übermäßig erfolgreich gelten können, unterliegen Kombihilfeempfänger im Rahmen der dadurch gegebenen Möglichkeiten einer erkennbaren Benachteiligung.

Seit kurzem fördert die Bundesregierung die Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialämtern auf lokaler Ebene. Durch ein solches Programm werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung jedoch keinesfalls aufgehoben. Eine eher ursachenorientierte Politik sollte stattdessen an einer Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe ansetzen. Faktisch dürfte dies allerdings einer aus transfersystematischen Gründen ohnehin längst fälligen Abschaffung der Arbeitslosenhilfe gleich kommen.

Kombihilfeempfänger – die Stiefkinder der Beschäftigungsförderung?

Sozialhilfeempfänger sind keine homogene Gruppe. Sie unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Qualifikationsmerkmale, ihrer biografischen Verläufe, der Einmündungen in die Sozialhilfe und dadurch auch hinsichtlich der Zusammensetzung der Transferzahlungen, die sie erhalten. Sofern Sozialhilfeberechtigte gleichzeitig noch Ansprüche auf Transferleistungen nach SGB III (Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe) besitzen, werden diese vorrangig gewährt. Die nachrangig gewährte Sozialhilfe verringert sich auf den Differenzbetrag zwischen staatlich garantiertem Mindesteinkommen und dem Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung. Die davon betroffenen Personen werden im Folgenden als Kombihilfeempfänger bezeichnet.¹

Aus der spezifischen Alimentierung der Kombihilfeempfänger ergeben sich Folgeprobleme, die in erster Linie mit der geteilten Zuständigkeit für die beiden Transferformen zusammenhängen. Während die Arbeitslosenunterstützung vom Bund getragen und von den Arbeitsämtern bewilligt wird, liegt die Zuständigkeit für die Sozialhilfe sowohl in finanzieller als auch in organisatorischer Hinsicht bei den Kommunen. Das kann einer Tendenz zur Lastenverschiebung Vorschub leisten („Verschiebebahn“).² Reibungsverluste durch Doppelzuständigkeiten sind ebenfalls nicht auszuschließen. Nachteile dürften sich daraus für die Kombihilfeempfänger insbesondere im Hinblick auf die Einbeziehung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ergeben.

Wie groß der Kreis der Betroffenen ist, lässt sich nur grob beziffern. Nach Angaben des Statistischen Bundesamtes wurden zum Stichtag 31.12.1998 in Deutschland insgesamt etwa 198 000 Sozialhilfe-Bedarfsgemeinschaften gezählt, in denen mindestens eine Person gleichzeitig Arbeitslosenunterstützung bezog. Dies entspricht einem Anteil von 11% an den grundsätzlich er-

* Dieser Beitrag basiert auf einem im Februar 2001 abgeschlossenen Gutachten zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe, das im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen erstellt wurde. Das vollständige Gutachten erscheint im Nomos-Verlag, Baden-Baden.

¹ Für diese Personengruppe existiert in den kommunalen Verwaltungen keine einheitliche Bezeichnung. In manchen Kommunen nennt man sie „Aufstocker“, da die Arbeitslosenhilfe durch Sozialhilfezahlungen aufgestockt wird. Mit Kombilohnkonzepten haben Kombihilfeempfänger nichts zu tun.

² Vgl. FEIST, H.: Arbeit statt Sozialhilfe. Zur Reform der Grundsicherung in Deutschland. Tübingen 2000.

werbsfähigen Sozialhilfeempfängern im Alter von 15 bis unter 65 Jahren. Der so berechnete Anteil stellt jedoch aus zwei Gründen nur eine Untergrenze für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern dar. Erstens gibt es in unbekannter Zahl Bedarfsgemeinschaften, in denen mehrere Personen Arbeitslosenunterstützung beziehen. Zweitens ist nur ein Teil der Sozialhilfeempfänger im Alter von 15 bis unter 65 Jahren tatsächlich arbeitsfähig. Legt man als Näherungsgröße für die Zahl der arbeitsfähigen Sozialhilfeempfänger die Zahl der arbeitslos gemeldeten Sozialhilfeempfänger zugrunde (1998 waren dies etwa 709 000 Personen), so ergibt sich ein Anteil der Bedarfsgemeinschaften an diesem Personenkreis von 28%.³ Diese genannten Anteilswerte geben somit eine grobe Bandbreite für den Anteil der Kombihilfeempfänger an den von den Kommunen als „arbeitsfähig“ eingestuften Hilfeempfängern wieder.

Kooperation zwischen Arbeits- und Sozialamt – Ein erster Schritt in die richtige Richtung

Aus der Sicht der Kommunen als Träger der Sozialhilfe sind die Kombihilfeempfänger eher die „billigen“ Fälle im Vergleich zu denjenigen, die keine Leistungen vom Arbeitsamt, sondern nur vom Sozialamt beziehen. Reine Sozialhilfeempfänger sind in dieser Betrachtungsweise eher die „teuren“ Fälle. Daraus ergibt sich für Kommunen ein starker Anreiz, reine Sozialhilfeempfänger bei der Zuweisung in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber Kombihilfeempfängern zu bevorzugen. In dem Gutachten des IWH zu den Anreizwirkungen der Sozialhilfe wurden nicht nur Sozialhilfeempfänger befragt, sondern auch Interviews mit Experten aus der kommunalen Beschäftigungsförderung geführt, beispielsweise mit Vertretern der Sozialämter oder der Trägergesellschaften. Sie bestätigen, dass die geschilderte Handlungsweise oft gängige Praxis ist. Sie verweisen aber häufig noch auf einen anderen Aspekt zur Begründung, warum Kombihilfeempfänger tendenziell nur in geringem Umfang von kommunalen Bemühungen zur Reintegration in den Arbeitsmarkt profitieren. Werden Kombihilfeempfänger in Maßnahmen des Sozialamtes beschäftigt, die mehr als 14,5 Wochenstunden betragen, kann das Arbeitsamt den Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung aufheben. Damit ginge die Alimentierungspflicht voll auf die Kommune über. All diese

Fakten legen die Vermutung nahe, dass sich die Sozialämter bei ihren Aktivitäten für diese Gruppe zurückhalten und sich um die Reintegration in den Arbeitsmarkt weniger intensiv bemühen, als bei reinen Sozialhilfeempfängern.

Als Indiz für die Relevanz der Problematik kann auch gelten, dass in einigen Kommunen bereits seit einigen Jahren Kooperationen zwischen der Sozial- und der Arbeitsverwaltung bestehen, um den geschilderten Problemen begegnen zu können. Allerdings sind diese Projekte qualitativ und quantitativ recht unterschiedlich ausgeprägt. Sie reichen von Willensbekundungen für eine Zusammenarbeit über gemeinsame Arbeitsmarktkonferenzen, gemeinsam besetzte Vermittlungsstellen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger bis hin zur Zusammenarbeit beider Ressorts auf der Budget- und Planungsebene.

Seit Ende vergangenen Jahres fördert die Bundesregierung regionale Modellvorhaben, die eine Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Arbeitsämtern und Sozialämtern zum Inhalt haben. Unter dem Titel „MoZArT“ (Modellvorhaben zur Verbesserung der Zusammenarbeit von Arbeitsämtern und Trägern der Sozialhilfe)⁴ werden seit her Kooperationsvereinbarungen zwischen örtlichen Arbeitsämtern und Sozialämtern mit der Zielsetzung getroffen, Doppelarbeit zu vermeiden und Synergieeffekte zu erzielen. Dazu sollen gemeinsame Anlaufstellen von Arbeitsämtern und örtlichen Trägern der Sozialhilfe geschaffen werden. Die Verwaltungsverfahren sollen vereinfacht und für die Betroffenen durchschaubarer werden. Ob dies zur Beseitigung der angesprochenen Probleme ausreicht, wird sich erst in der Zukunft zeigen. Zweifel daran sind jedoch angebracht.

Empirische Befunde zur Benachteiligung von Kombihilfeempfängern bei arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Im Rahmen des bereits erwähnten Gutachtens des IWH wurde im Sommer 2000 in zwölf ausgewählten deutschen Städten und Landkreisen eine Befragung unter Personen durchgeführt, die im Jahr 1998 an einer kommunalen Maßnahme der Beschäftigungsförderung teilgenommen hatten.⁵ Das Sample umfasst 131 Interviews. Als Vergleichsgruppe wurden 69 Personen befragt, die im glei-

³ Quelle: Statistisches Bundesamt; Berechnungen des IWH.

⁴ Vgl. www.bma-mozart.de.

⁵ Es handelt sich um die Städte Bielefeld, Chemnitz, Dessau, Dresden, Frankfurt/Oder, Hannover, Köln, Ludwigshafen und Magdeburg sowie die Landkreise Emsland, Lippe und Leipziger Land.

chen Zeitraum Sozialhilfeempfänger waren, jedoch nicht an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme ihrer Kommune teilgenommen hatten.

Um Aufschluss über die zugunsten von Kombihilfeempfängern tatsächlich eingesetzten Maßnahmen zu gewinnen, werden im Folgenden die Angaben aller Befragten betrachtet, die vor Beginn der Maßnahme, an der sie teilgenommen haben, nach eigenen Angaben Transfers vom Arbeitsamt (Arbeitslosengeld oder -hilfe) bezogen haben. Dies geschieht unabhängig davon, ob sie zu diesem Zeitpunkt nach eigenen Angaben auch Sozialhilfetransfers bezogen haben. Es ist davon auszugehen, dass diese Personen – sofern sie nicht an einer Arbeitsförderungsmaßnahme der Kommune teilgenommen hätten – zu Sozialhilfeempfängern geworden wären. Bei dem entsprechenden Personenkreis handelt es sich um insgesamt 16 Personen, vier Bezieher von Arbeitslosengeld und zwölf Arbeitslosenhilfeempfänger. Dies entspricht einem Anteil von 13% bezogen auf alle Maßnahmenteilnehmer, die die entsprechende Frage beantwortet haben. Geht man aufgrund der Vorüberlegungen davon aus, dass der Anteil von Kombihilfeempfängern an den arbeitsfähigen Sozialhilfeempfängern weitaus höher liegen dürfte, sind sie in der IWH-Stichprobe unterrepräsentiert. Dies allein kann bereits als Indiz für die Benachteiligung der Kombihilfeempfänger gelten. Dies gilt umso mehr, als in vier der ausgewählten Kommunen spezielle Programme für Kombihilfeempfänger praktiziert werden.

Auf die Maßnahmentypen verteilen sich die Kombihilfeempfänger folgendermaßen: Elf von ihnen haben an einer Beschäftigungsmaßnahme teilgenommen, vier an einer Qualifizierungsmaßnahme und ein Kombihilfeempfänger war in der Arbeitsvermittlung.

Die Wege in die Maßnahmen unterscheiden sich zwischen Kombihilfeempfängern (16 Befragte) und übrigen Maßnahmenteilnehmern (alle Maßnahmentypen, 115 Befragte) nur gering: 75% der Kombihilfeempfänger sind durch eine Aufforderung seitens des Arbeits- oder Sozialamtes in die Maßnahme gekommen, bei den übrigen Teilnehmern sind es 70%. Bei einer Betrachtung der Aufteilung der Hilfeempfänger auf die verschiedenen Maßnahmentypen werden ebenfalls kaum Differenzen zwischen den Leistungsempfängern des Arbeitsamtes und den übrigen Befragten deutlich. Dagegen zeigen sich für die Befragten, die an Beschäftigungsmaßnahmen teilnahmen (11 Kombihilfeempfänger und 76 weitere Hilfeempfänger), interessante Unterschiede hinsichtlich der bekun-

deten Bewertung der Maßnahmen. Dabei ergibt sich, dass 37% der Kombihilfeempfänger gegenüber 28% der übrigen Befragten eher negative Bewertungen abgaben. Auch bei den Fragen „Hätten Sie die gleiche Stelle auch angenommen, wenn Sie sie von sich aus auf dem freien Arbeitsmarkt gefunden hätten?“ und „Hätten Sie die Beschäftigung gern weiter fortgesetzt?“ zeigt sich eine deutlich negativere Einschätzung der Maßnahme durch die Kombihilfeempfänger im Vergleich zu den übrigen Befragten. Dabei mag auch der Umstand eine Rolle spielen, dass es für die Kombihilfeempfänger im Kontext mit der jeweiligen Maßnahme vielfach keine Verbesserung des Einkommens gab. Bei der Beantwortung der Frage nach der Veränderung der Einkommensposition, die mit dem Eintritt in die Maßnahme zu verzeichnen war, gaben 27% der Kombihilfeempfänger gegenüber 19% der übrigen Befragten an, dass es für sie keine Verbesserung gegeben hätte. Auch dies kann als Hinweis auf die Benachteiligung dieser Personengruppe gewertet werden.

Wenn die bereits geäußerte Vermutung zutrifft, dass sich die Kommunen bei der Förderung von Kombihilfeempfängern weniger intensiv um eine passgenaue Förderung bemühen, so müsste sich dies auch in einem systematisch geringeren Erfolg der Maßnahmen für die Kombihilfeempfänger niederschlagen. Betrachtet man den heutigen Erwerbsstatus der befragten Maßnahmenteilnehmer, so geben 19% derjenigen, die 1998 Kombihilfeempfänger waren, gegenüber 39% der übrigen Befragten an, zum Zeitpunkt der Befragung über ein Erwerbseinkommen (ggf. ergänzt durch staatliche Transfers) verfügt zu haben. 38% der ehemaligen Kombihilfeempfänger gegenüber 27% der übrigen Maßnahmenteilnehmer bezogen zum Zeitpunkt der Befragung immer noch oder wieder Sozialhilfe. Diese Angaben deuten darauf hin, dass der Erfolg der Maßnahmen im Sinne des Übergangs in den regulären Arbeitsmarkt für die Kombihilfeempfänger geringer ausgefallen ist als für die übrigen Befragten.

Möglichkeiten einer ursachenorientierten Reform

Die bereits angesprochene Verbesserung der Zusammenarbeit zwischen Sozial- und Arbeitsämtern auf kommunaler Ebene stellt einen vergleichsweise bescheidenen Ansatz dar, um der Benachteiligung von Kombihilfeempfängern begegnen zu können. Mit Fördermitteln für lokale Kooperationsprojekte zwischen Arbeits- und Sozialämtern werden die fiskalischen Anreize zur Lastenverschiebung keinesfalls aufgehoben. Insofern ist das Vorhaben

eher auf Symptombekämpfung als auf Ursachenbekämpfung ausgelegt.

Eine stärker ursachenorientierte Maßnahme bestünde in der in jüngster Zeit vielfach geforderten vollständigen Integration der Arbeitslosenhilfe in das System der Sozialhilfe.⁶ Die Zahl der Kombihilfeempfänger würde damit deutlich reduziert werden können (nur die bedürftigen Empfänger von Arbeitslosengeld würden noch ergänzende Sozialhilfe erhalten). Auf diese Weise könnten auch andere Nachteile der heutigen Aufspaltung des deutschen Fürsorgesystems in zwei Subsysteme – Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe – beseitigt werden.⁷ Die arbeitsmarktpolitische Zuständigkeit für die Gruppen der am Arbeitsmarkt besonders Benachteiligten und der Langzeitarbeitslosen würde bei einer Stelle – den Kommunen – gebündelt werden, was sich positiv auf die Effizienz und Effektivität der Arbeitsmarktpolitik auswirken dürfte.

Für die Zusammenfassung von Arbeitslosen- und Sozialhilfe sprechen vor allem transfersystematische Gründe. Da Arbeitslosenhilfe keine Versicherungsleistung darstellt, gleichwohl aber an den Tatbestand eines vorübergehenden Versicherungsanspruchs geknüpft ist, führt die Zweigleisigkeit von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe zu einer Ungleichbehandlung von Arbeitssuchenden, zumindest dann, wenn der Arbeitslosenhilfeanspruch höher ist als der Sozialhilfeanspruch. Ökonomisch betrachtet hat die Sozialhilfe unabhängig von ihrer Nachrangigkeit ebenso eine Lohnersatzfunktion wie die Arbeitslosenhilfe. Es ist deshalb nicht einzusehen, wieso Arbeitssuchende, deren Anspruch auf Versicherungsleistungen erloschen ist, besser alimentiert werden sollten als Arbeitssuchende, die von vornherein keinen Anspruch auf Versicherungsleistungen besessen haben.

Weiterhin wäre es allein schon wegen der sonst gefährdeten Finanzsituation von strukturschwachen Kommunen, aber auch unter Anreizgesichtspunkten⁸ angebracht, eine Beteiligung des Bundes an

den bei einer Reform erweiterten kommunalen Sozialhilfelasten vorzusehen. Den finanziellen Implikationen der Kommunalisierung der Arbeitslosigkeit könnte damit wirksam begegnet werden.

Für die Beteiligung des Bundes spricht auch die heute gegebene Regelung der Finanzierungszuständigkeiten. Demgemäß käme es durch die vorgeschlagene Integration der Arbeitslosenhilfe in die Sozialhilfe zur Einsparung von Mitteln auf der Bundesebene, die zumindest teilweise an die Kommunen – deren Lasten ja steigen würden – weitergegeben werden sollten. Auch gesamtfiskalisch wird es durch die vorgeschlagene Maßnahme zu Einsparungen kommen, weil die Gewährung der Arbeitslosenhilfe – im Durchschnitt betrachtet – generöser ausfällt als die Sozialhilfe. Die Arbeitslosenhilfe wird gemäß dem früheren Lohn eines Arbeitslosen, die Sozialhilfe hingegen gemäß dem Bedarf eines Hilfeempfängers vergeben. Allerdings ist zu berücksichtigen, dass die Sozialhilfe gerade wegen der Orientierung am Bedarf mit weitaus höheren Verwaltungskosten als die Arbeitslosenhilfe verbunden ist. Sinkenden Transferausgaben infolge der vorgeschlagenen Maßnahme stehen somit steigende Verwaltungskosten gegenüber. Ergänzende Reformen, etwa durch weitere Pauschalierungen der einmaligen Hilfe zum Lebensunterhalt sowie ggf. auch der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wären deshalb zu erwägen, um den reformbedingten Anstieg der Verwaltungskosten zu begrenzen.

Die Zusammenfassung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe ändert allerdings nur partiell etwas an der heute gängigen Praxis der Lastenverschiebungen zwischen den Kommunen und den Arbeitsämtern. Um hier Änderungen herbeizuführen, gibt es verschiedene weiter gehende Vorschläge.⁹ So könnte eine Beteiligung der Kommunen an der Finanzierung des Arbeitslosengeldes für ehemalige Bezieher von Sozialhilfe vorgesehen werden, sofern der Bezug des Arbeitslosengeldes innerhalb von ein bis zwei Jahren nach der Beendigung der Sozialhilfebedürftigkeit eintritt. Dies würde die Anreize der Kommunen zur Lastenverlagerung reduzieren.

Cornelia Lang (cln@iwh-halle.de)

Martin T. W. Rosenfeld (mrd@iwh-halle.de)

Hilmar Schneider (schneider@iza.org)

⁶ Zu diesem Vorschlag vgl. etwa ROSENFELD, M. T. W.: Social Security, Intergovernmental Fiscal Relations and Efficiency: The case of the Two Systems of Public Assistance for the Unemployed in Germany, from: Ethics and Social Security, International Studies on Social Security, Vol. 7. Aldershot, Burlington, Singapore, Sidney 2001, pp. 243-276. – BERTHOLD, N.; THODE, E.; VON BERCHEM, S.: Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe: Zwei sind eine zuviel, in: Wirtschaftsdienst, 2000, S. 576-584.

⁷ Vgl. hierzu ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

⁸ Der Bund würde einen Anreiz erhalten, sich im Rahmen der ihm zur Verfügung stehenden Maßnahmen verstärkt

um die Reintegration von Sozialhilfeempfängern in den Arbeitsmarkt zu kümmern.

⁹ Vgl. zusammenfassend ROSENFELD, M. T. W., a. a. O.

Netzwerkaktivitäten und die Produktivitätslücke Ostdeutschlands: Die Rolle von Agglomerationsvorteilen*

In der öffentlichen Diskussion wird in jüngerer Zeit verstärkt auf die Bedeutung von Unternehmensnetzwerken für die Leistungskraft der Wirtschaft in einer Region hingewiesen. Ein Indiz für die Herausbildung derartiger Netzwerke ist der Grad der räumlichen Ballung (Agglomeration) von Unternehmen gleicher oder miteinander verflochtener Branchen. Der diesbezüglich noch geringe Spezialisierungsgrad ostdeutscher Regionen ist ein Hinweis darauf, dass sich hier solche Netzwerkstrukturen noch nicht in gleichem Maße wie in Westdeutschland etabliert haben. Nur in einzelnen Regionen zeigen sich bislang Anzeichen für derartige regionale Agglomerationen. Der „kritische“ Konzentrationsgrad, von dem an – wie Ergebnisse für Westdeutschland zeigen – Netzwerke zu einer hohen Produktivität beitragen, wurde jedoch noch nicht erreicht. Dies spricht dafür, dass die Produktivitätsunterschiede zwischen den neuen und den alten Ländern auch auf unzureichende Netzwerkaktivitäten zurückzuführen sind.

Der Produktivitätsrückstand ostdeutscher Unternehmen¹⁰ wird häufig auch darauf zurückgeführt, dass deren Einbindung in Wertschöpfungsketten oder Netzwerke noch unzureichend sei. Bislang gibt es allerdings nur wenige Studien zu dieser Thematik, die über den Charakter von Fallstudien hinausgehen. Im Folgenden soll daher untersucht werden, inwieweit auf aggregierter Ebene eine unzureichende Einbindung ostdeutscher Unternehmen in Netzwerke festgestellt und inwieweit dies für den beträchtlichen Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft (mit)verantwortlich gemacht werden kann. Hierzu soll in diesem Artikel zunächst auf einen spezifischen Aspekt der Netzbildung, die regionale Agglomeration von Unternehmen der gleichen Branche bzw. vor- und nachgelagerter Produktionsstufen, eingegangen werden. In einem später erscheinenden Artikel

wird in Auswertung einer Umfrage dann auf die Frage eingegangen, inwieweit ostdeutsche Unternehmen sich selbst in Netzwerke hinreichend eingebunden fühlen.

Zur Produktivitätswirkung von Netzwerken

Der Begriff des Netzwerkes wird in der wirtschaftswissenschaftlichen Literatur zwar nicht einheitlich verwendet. Allen Definitionen und Sichtweisen gemeinsam ist jedoch die Vorstellung, dass Unternehmen durch stabile horizontale und/oder vertikale Verbindungen – oft, aber nicht notwendigerweise in Form von festen vertraglichen Bindungen – externe Größen- und Verbundvorteile realisieren können, die durch isoliertes Handeln nicht erreichbar wären.

Die besondere Wirkung derartiger Netzwerke ergibt sich aus der Reduzierung von Produktions- und Transaktionskosten. Externe steigende Skalenerträge lassen sich dabei insbesondere in Form von Spezialisierungsvorteilen erzielen: Die Einbindung in ein Netzwerk ermöglicht den Kontakt mit vor- und nachgelagerten Produktions- und Dienstleistungsunternehmen, aber auch mit Unternehmen der gleichen Branche. Damit können deren Kompetenzen für eigene Aktivitäten genutzt werden, sodass sich die beteiligten Unternehmen auf ihre eigenen Kompetenzen spezialisieren können. Kompetenzen, die von anderen Unternehmen günstiger erworben werden können, brauchen nicht aufgebaut bzw. vorgehalten zu werden.

Diese Vorteile kommen in besonderem Maße zur Geltung, wenn die Vertragspartner in langfristigem Kontakt zueinander stehen. Dann können bestimmte Transaktionen zwischen den Vertragspartnern wiederholt getätigt werden, sodass sich die Kosten, die beim erstmaligen Aushandeln von Vertragsbedingungen entstehen (in erster Linie Such- und Informationskosten), auf mehrere Geschäftskontakte verteilen. Darüber hinaus ergeben sich dadurch Lerneffekte bei der Durchführung bestimmter Tätigkeiten, was ebenfalls Kostenvorteile ermöglicht.¹¹

Zur Netzwerkproblematik in Ostdeutschland

Ob sich in Ostdeutschland funktionierende Netzwerke bereits entwickelt haben, und ob unter-

* Dieser Beitrag fußt auf Ergebnissen einer Studie, die im Rahmen der Strukturberichterstattung für das BMWi erstellt wurde; vgl. RAGNITZ, J.; MÜLLER, G.; WÖLFEL, A. u. a.: Produktivitätsunterschiede und Konvergenz von Wirtschaftsräumen. IWH-Sonderheft 3/2001. Halle.

¹⁰ Im Aggregat liegt das Produktivitätsniveau in Ostdeutschland bei nur 68,5% des westdeutschen Wertes. Allerdings gibt es eine ganze Reihe von Unternehmen, die ein auch im gesamtdeutschen Vergleich überdurchschnittliches Produktivitätsniveau erzielen.

¹¹ Vgl. JOST, P.-J.: Organisation und Koordination – eine ökonomische Einführung. Göttingen 2000.

schiedliche Netzwerkaktivitäten die Produktivitätslücke ostdeutscher Unternehmen erklären können, kann a priori nicht eindeutig gesagt werden. Einerseits standen ostdeutsche Unternehmen in der Vergangenheit hinsichtlich einer Einbindung in Netzwerke großen Problemen gegenüber, denn mit dem Wegbrechen der angestammten Märkte ist auch ein Großteil der früheren Beziehungen zu vor- und nachgelagerten Unternehmen weggefallen.¹² Neue Verbindungen mussten daher erst in einem zeitraubenden Prozess aufgebaut werden, was sich vor allem für junge und deswegen für potentielle Partner unbekannte Unternehmen schwierig gestaltete. Diese an sich schon mühselige Aufgabe wurde zusätzlich durch die nötige Anpassung an neue Kundenwünsche und Produktionstechnologien erschwert.

Als eine Triebkraft für die Herausbildung regionaler Netzwerkstrukturen wird zuweilen die Ansiedlung von Tochtergesellschaften westdeutscher oder ausländischer Unternehmen angesehen. Fallstudien, die diesbezüglich bei der Mikroelektronischen Industrie in Dresden durchgeführt wurden, zeigen jedoch, dass das Potential für regionale Anbieter wohl noch nicht ausgenutzt wurde.¹³ Bislang überwiegen für die westlichen Unternehmen noch die günstigen Transaktionskosten zu ihren langjährigen Vertragspartnern im Westen, die durch die Nutzung lokaler ostdeutscher Kompetenzen nicht überwogen werden.

Zur empirischen Untersuchung von produktivitätswirksamen Netzwerkstrukturen in den neuen Ländern wird im Folgenden zunächst auf den regionalen Aspekt von Netzwerken, d. h. dem Vorliegen von Agglomerationsvorteilen näher eingegangen. So wird als erstes Indiz für Netzwerkstrukturen häufig die regional konzentrierte Ansiedlung von Unternehmen der gleichen Branche sowie von für die jeweilige Branche relevanten vor- und nachgelagerten Produktions- und Dienstleistungsunternehmen angesehen. Dies liegt vor allem darin begründet, dass die regionale Nähe die Einbindung in Netzwerke und insbesondere den Informationsfluss zwischen den einzelnen Unternehmen erleichtert.

Zur Theorie der Agglomerationsvorteile

Das Konzept der Agglomerationsvorteile geht originär wohl auf Alfred Marshall zurück; Verbrei-

tung in neuerer Zeit erlangte es aber vor allem durch KRUGMAN, der Marshalls Gedanken – wie er es ausdrückt – in die „heutige Sprache“ übersetzt hat.¹⁴ Nach diesen Überlegungen siedeln sich Unternehmen der gleichen Branche in unmittelbarer Nähe zueinander an, um von einem reichlichen Angebot an qualifizierten Arbeitskräften, von spezifischen Zwischengütern und von technologischen Spillovern profitieren zu können. KRUGMAN weist jedoch darauf hin, dass die Agglomeration von Unternehmen nur dann auftreten wird, wenn diese dadurch steigende Skalenerträge realisieren können. Solange der zu beliefernde Markt nicht groß genug ist, um die Errichtung der Produktionsstätte rentabel zu machen, wird es selbst bei günstigen Produktionsbedingungen nicht zur räumlichen Konzentration von Unternehmen einer Branche kommen.¹⁵

Der Vorteil aus der Agglomeration aufgrund des ersten Faktors, des *labour market pooling*, ergibt sich nach KRUGMAN sowohl für die Unternehmen als auch für die Beschäftigten. Unternehmen können aus einer Vielzahl von Arbeitnehmern diejenigen aussuchen, die genau den gewünschten Anforderungen entsprechen. Zudem bietet ihnen dies die Möglichkeit, Schwankungen in der Erlössituation zwischen guten und schlechten Zeiten auszugleichen. Gleichzeitig kommt aber auch den Arbeitnehmern die Agglomeration von Unternehmen der gleichen Branche entgegen, da dadurch ihre Chancen steigen, einen ihren Qualifikationen entsprechenden Arbeitsplatz zu finden.

Der zweite Faktor, der nach diesen Überlegungen zur Agglomeration von Unternehmen führt, ist die lokale Verfügbarkeit spezifischer Zwischengüter. Analog zum *labour market pooling*-Argument wirkt die Agglomeration auch hier in zweifacher Richtung. Unternehmen siedeln sich in nächster Nähe zu Vorleistern an, wenn dadurch Kosten des Kaufs und der Belieferung von Zwischengütern gesenkt werden können. Vorleister dagegen versprechen sich von einer großen Zahl von Kunden in einem Agglomerationszentrum hohe und sichere Absatzmengen ihrer Produkte. Begünstigend für die Agglomeration ist dabei, wenn die spezifi-

¹² Vgl. hierzu auch EICHHORN, F.: Unternehmensnetzwerke – Betriebliche Reorganisation und industrielle Beziehungen, Lage 1998.

¹³ Vgl. DIW; IfW; IWH: Gesamtwirtschaftliche und unternehmerische Anpassungsfortschritte in Ostdeutschland, 18. Bericht. IWH-Forschungsreihe 6/1998. Halle.

¹⁴ Vgl. MARSHALL, A.: The Principles of Economics, 8. Auflage. Cambridge 1920. – KRUGMAN, P.: Geography and Trade. Cambridge 1991.

¹⁵ Damit zusammenhängend nimmt mit steigender Dichte von Unternehmen der gleichen Branche auch der Konkurrenzdruck zu. Es besteht also ein zusätzlicher trade-off zwischen sinkenden Kosten und sinkenden Erlösen, der die Herausbildung von Agglomerationen verhindern kann.

schen Zwischengüter nur zu einem geringen Grad handelbar sind und dadurch relativ zu den Endprodukten hohe Transportkosten verursachen.¹⁶

Schließlich sind – drittens – Agglomerationen von Unternehmen der gleichen und anderer Branchen für den Informationsaustausch als ein wesentliches Element von technologischen Spillovern vorteilhaft.¹⁷ Gleiches gilt für die räumliche Nähe zu Forschungseinrichtungen und Universitäten. Wegen dieser Mechanismen wird in der Literatur besonders die Bedeutung von Netzwerken für die Innovationstätigkeit von Unternehmen hervorgehoben. Insoweit ergibt sich die Produktivitätswirkung zusätzlich indirekt über die Wirkung der Innovationen auf die Leistungskraft der Unternehmen.

Empirische Ergebnisse für die neuen Ländern

Im Folgenden wird auf einer aggregierten Ebene empirisch untersucht, inwieweit sich regionale Netzwerkstrukturen in Form von Agglomerationen in den neuen Ländern bereits herausgebildet haben. Ausgangspunkt sind dabei die oben angeführten theoretischen Überlegungen. Es wird ermittelt, ob sich bestimmte Branchen konzentriert in einer Region angesiedelt haben, wobei – in Anlehnung an HENDERSON und VON HAGEN und HAMMOND¹⁸ – ein relatives Konzentrations-Maß als Indikator herangezogen wird, und zwar der sogenannte standardisierte Herfindahl-Index. Dieser gibt an, wie stark der Anteil einer bestimmten Branche an der Gesamtbeschäftigung eines Stadt- oder Landkreises vom Durchschnitt¹⁹ aller Kreise abweicht. Ist die (quadrierte) Abweichung sehr groß, heißt das, dass in dem betreffenden Land-

kreis eine starke Spezialisierung auf eine bestimmte Branche vorhanden ist. Daraus kann dann geschlossen werden, dass in dieser Region die nötigen Faktoren und Zwischengüter verfügbar sind, die eine schwerpunktmäßige Ansiedlung bestimmter Branchen möglich machen.

Im Gegensatz zu bisher vorliegenden empirischen Untersuchungen wird überdies geprüft, ob auch die für eine Branche relevanten Zwischengüter anderer Branchen in einer Region vorhanden sind.²⁰ Hierzu wurde ermittelt, welchen Anteil die gewichtete Summe aller für die jeweilige Branche relevanten Branchen in den einzelnen Landkreisen hat. Dabei werden als Gewichte die inversen Koeffizienten aus der Input-Output-Analyse herangezogen. Diese geben ja gerade an, wie viele Einheiten einer Branche für die Produktion einer Nachfrageeinheit des Endproduktes der gleichen oder einer anderen Branche nötig sind.

Um die Bedeutung der Agglomeration für die Produktivität zu ermitteln, wird schließlich untersucht, ob ein positiver Zusammenhang zwischen der regionalen Konzentration und der in den einzelnen Landkreisen erzielten Produktivität festzustellen ist.²¹ Dabei muss jedoch beachtet werden, dass die Produktivität nicht allein von der Höhe des Agglomerationsgrades abhängig ist; auch andere Faktoren – wie die regionale Spezialisierung oder eine günstige Ausstattung mit Infrastruktureinrichtungen – können für das Produktivitätsniveau von Bedeutung sein. Trotz dieser Einschränkungen lassen sich aus der Analyse gleichwohl indirekte Schlussfolgerungen darüber ziehen, inwieweit der Produktivitätsrückstand der ostdeutschen Wirtschaft auch von einer möglicherweise noch geringen Herausbildung von Agglomerationen abhängig ist.

¹⁶ Vgl. darüber hinaus für Modelle des Agglomerationsverhaltens bei Vorliegen von unvollständiger Konkurrenz VENABLES, A. J.: Equilibrium Locations of Vertically Linked Industries; in: Consorcio de la Zona Franca and CEPR: The Location of Economic Activity - New Theories and Evidence, 1994, S. 203-233 und CICCONE, A.; HALL, R. E.: Productivity and the Density of Economic Activity, in: American Economic Review. Vol. 86 (1996), S. 54-70, 1996.

¹⁷ Vgl. z. B. AUDRETSCH, D. B.; FELDMAN, M. P.: Innovative Clusters and the Industry Life Cycle, in: WZB-Discussion Papers FS IV 95-7. Berlin, Feb. 1995.

¹⁸ Vgl. HENDERSON, V.: Marshall's Scale Economies, NBER-Working Paper 7358. Cambridge/Massachusetts 1999 und VON HAGEN, J.; HAMMOND, G.: Industrial Localization – an Empirical Test for Marshallian Localization Economies; in: Consorcio de la Zona Franca and CEPR: The Location of Economic Activity – New Theories and Evidence, 1994, S. 157-176.

¹⁹ In der nachfolgenden empirischen Untersuchung wird hierfür die Ebene der einzelnen Bundesländer als Referenzmaßstab herangezogen.

²⁰ Dadurch kommt die vorliegende Analyse der Theorie näher als Untersuchungen, die sich lediglich auf die Agglomeration einzelner Branchen konzentrieren.

²¹ Ein Problem ergibt sich daraus, dass aus datentechnischen Gründen Produktivitätsniveaus für 1999 approximiert werden. Für die alten Länder wurde dazu die vertretbare Annahme getroffen, dass sich die Produktivität in den einzelnen Landkreisen zwischen 1996 und 1999 in gleicher Weise verändert hat wie diejenige des betreffenden Bundeslandes. Für die neuen Länder ist diese Annahme allerdings nicht unproblematisch, weil vor allem im Bereich der Industrie von Umstrukturierungsmaßnahmen ausgegangen werden, die regional unterschiedlich stark produktivitätswirksam geworden sind. Für die neuen Länder wurde daher unterstellt, dass sich die Arbeitsproduktivität eines Kreises im genannten Zeitraum im Verhältnis zu derjenigen des Landes genauso verändert hat, wie das entsprechende Verhältnis der Umsatzproduktivitäten im Verarbeitenden Gewerbe.

Geringere regionale Spezialisierung in den neuen Ländern

Beschränkt man sich zunächst auf die den Netzwerken zugrundeliegenden Agglomerationsvorteile, lassen die empirischen Ergebnisse durchaus einen Erklärungsgehalt für die Produktivitätsunterschiede zwischen neuen und den alten Ländern vermuten. Wie die Tabelle zeigt, weisen die Landkreise in den Bundesländern Ostdeutschlands durchweg eine breitere Streuung von Branchen auf als diejenigen in den Ländern Westdeutschlands. Die Konzentrationswerte liegen in allen neuen Ländern wesentlich niedriger als in den alten Ländern. Das deutet zunächst einmal nicht darauf hin, dass sich bestimmte Regionen auf einzelne Branchen konzentriert haben, sich also regionale Netzwerke von Branchen herausgebildet haben.

Tabelle:
Spezialisierung in den Kreisen nach Bundesländern (ohne Stadtstaaten) 1999

	Standardisierter Herfindahl-Index in Punkten	
	Reine Branchen-konzentration ^a	Berücksichtigung der Lieferverflechtung ^b
Schleswig Holstein	6,85	9,21
Niedersachsen	35,59	59,87
Nordrhein-Westfalen	13,85	23,62
Hessen	19,20	41,16
Rheinland Pfalz	31,38	47,99
Baden-Württemberg	13,09	20,72
Bayern	24,31	37,97
Saarland	10,61	18,63
Westdeutschland	19,03	32,00
Brandenburg	7,65	10,81
Mecklenburg-Vorpommern	8,94	12,05
Sachsen	7,79	13,06
Sachsen-Anhalt	8,70	12,05
Thüringen	8,38	11,86
Ostdeutschland	6,82	10,03

^a Ohne Berücksichtigung der Lieferverflechtung. – ^b Gewichtung mit den Koeffizienten der Input-Output-Analyse.

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, nach Kreisen und Branchen, Einteilung nach der WZ93, 1999; Statistisches Bundesamt: Input-Output-Tabelle 1995, Berechnungen des IWH.

Zwar mag eingewandt werden, dass sich in den einzelnen Kreisen sehr wohl Konzentration zeige, die sich jedoch insgesamt über alle Kreise dieses Landes hinweg nicht durchschlage, weil sie durch

eine sehr geringe Ballung in den übrigen Kreisen überkompensiert wird. So weist zum Beispiel Sachsen nur eine relativ geringe Konzentration auf, obwohl hier mit Zwickau und Hoyerswerda zwei Kreise mit einer starken ausgeprägten branchenmäßigen Spezialisierung vorhanden sind. Insgesamt betrachtet spricht jedoch mehr gegen eine solche These. Zudem lässt sich die Konzentration in westdeutschen Landkreisen zumeist eindeutig auf einige wenige Branchen zurückführen, während dies in Ostdeutschland in aller Regel nicht möglich ist.

Trotz einer breiten regionalen Streuung der Branchen können sich jedoch dann Netzwerke herausgebildet haben, wenn die verschiedenen Branchen jeweils relevante Zuliefer- und Abnehmerfirmen einer in einer Region vergleichsweise stark vertretenen Branche sind. Den Ergebnissen in der zweiten Spalte der Tabelle zufolge kann jedoch auch unter Berücksichtigung von Lieferverflechtungen nicht darauf geschlossen werden, dass sich in Ostdeutschland schon derartige Netzwerke in großer Zahl herausgebildet hätten. Zwar steigen die Konzentrationsindizes durchweg an. Auffallend ist auch, dass nun für Sachsen das höchste Konzentrationsmaß ermittelt wird. Letzteres mag als Indiz dafür gesehen werden, dass sich z. B. um die Werke in Zwickau und Dresden eine Netzwerkstruktur herausbildet, wie sie auch in westdeutschen Agglomerationszentren häufig anzutreffen ist. Zusätzliche Rechnungen zeigen nämlich, dass gerade die für die hohen Konzentrationszahlen in Sachsen verantwortlichen Industrien Kraftfahrzeugbau und Herstellung von EDV-Geräten sich hier schon ähnlich konzentriert angesiedelt haben wie in Westdeutschland. Trotzdem kann selbst im Falle Sachsens angesichts des absolut immer noch recht niedrigen Wertes nicht davon ausgegangen werden, dass sich regionale Spezialisierungsmuster schon in allen Regionen des Landes in gleicher Weise herausgebildet hätten wie in Westdeutschland.

Agglomerationsgrad und Produktivitätsniveau

Betrachtet man nun den Zusammenhang zwischen Produktivitätsniveau und Agglomerationsgrad, so ist für die neuen Länder ein Zusammenhang zwischen beiden Größen nicht zu erkennen (vgl. Abbildung 1).²² Dies rührt vor allem daher, dass nicht

²² Barjak kommt in einer etwas anders gearteten Analyse allerdings zu dem Ergebnis, dass ostdeutsche Regionscluster, die eine relativ hohe Dichte aufweisen, auch höhere Umsatzproduktivitäten erzielen, als Regionscluster mit ge-

Abbildung 1:
Konzentration^a und Produktivität Ostdeutschland
1999

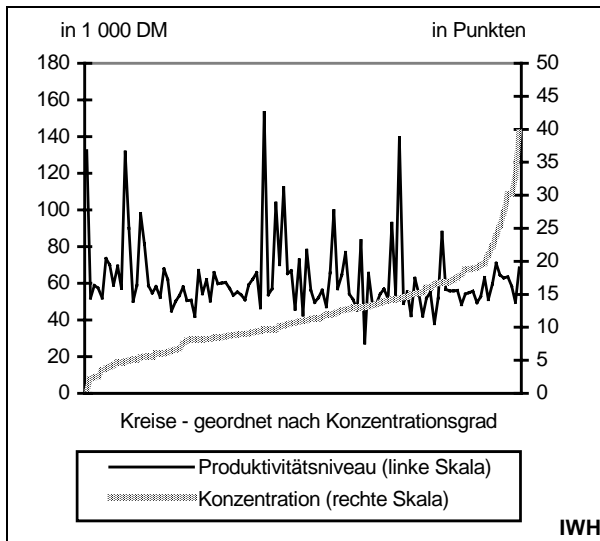
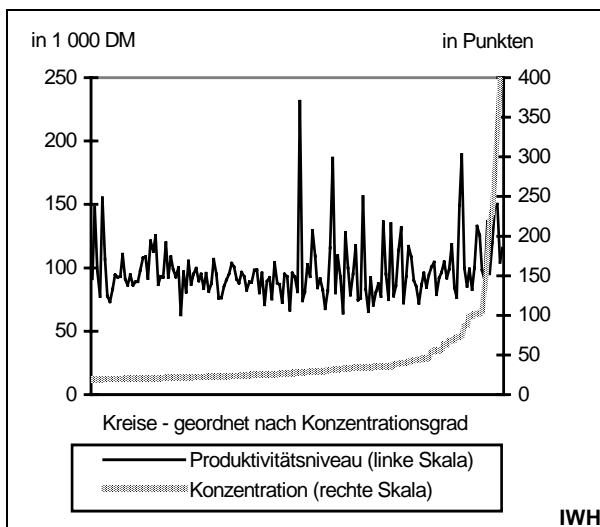


Abbildung 2:
Konzentration^a und Produktivität Westdeutschland
1999

- nur Kreise mit überdurchschnittlicher Konzentration -



^a Unter Berücksichtigung von Lieferverflechtungen

Quelle: Bundesanstalt für Arbeit zu den Sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, nach Kreisen und Branchen, Einteilung nach der WZ93, 1999; Statistisches Bundesamt: Input-Output-Tabelle 1995; Daten der IWH-Regionaldatenbank zu Umsätzen und Beschäftigten im Verarbeitenden Gewerbe auf Kreisebene, 1996 und 1999, Berechnungen des IWH.

nur die Tatsache ‚Agglomeration‘ an sich entscheidend ist, sondern dass auch die konkrete Branche betrachtet werden muss, auf die die einzelnen

Kreise spezialisiert sind. So können im regionalen Vergleich nur diejenigen Agglomerationszentren auch produktiver sein, in denen sich vor allem produktive Branchen niedergelassen haben.

Abbildung 2 für den Fall der alten Länder deutet demgegenüber darauf hin, dass das Produktivitätsniveau dann mit zunehmender Konzentration steigt, wenn die Konzentration ein bestimmtes kritisches Niveau übersteigt. Ein erstes Anzeichen dafür ist, dass mit zunehmender Konzentration (in etwa ab einem Konzentrationswert von 40 Punkten) in der Tendenz deutlich höhere Produktivitäten erzielt werden als bei niedrigen Werten für die Konzentration. Noch deutlicher wird der positive Zusammenhang zwischen regionaler Konzentration und Produktivitätsniveau ab einem Wert von etwa 60 Punkten. Von da an zeigt sich ein steigender Trend sowohl des Konzentrationsmaßes als auch der Produktivität. Dagegen ergab sich auch für die alten Länder für Kreise mit unterdurchschnittlicher Agglomeration derselbe fehlende Gleichlauf zwischen regionaler Konzentration und Produktivität, wie er für die neuen Länder durchweg festgestellt wurde. Hieraus lässt sich schlussfolgern, dass auch ein Mangel an regionaler Spezialisierung ein höheres Produktivitätsniveau in den neuen Ländern verhindern dürfte. So wird der nach westdeutscher Erfahrung kritische Wert, von dem an ein Zusammenhang zwischen Produktivität und Konzentrationsgrad überhaupt festzustellen ist, in Ostdeutschland derzeit noch nicht erreicht.

Mit Blick auf die Chancen Ostdeutschlands, schon bald ein Westdeutschland vergleichbares Produktivitätsniveau zu erreichen, sind diese Ergebnisse sicherlich ernüchternd. Die Herausbildung von Unternehmensagglomerationen kann sich über lange Zeit hinziehen – Pfadabhängigkeiten können dies entsprechend der neuen Wachstumstheorie sogar ganz unterbinden. Gleichwohl besteht Hoffnung, dass sich auch in den neuen Ländern Agglomerationen von Unternehmen und damit regionale Netzwerkstrukturen bilden werden, die dann auch Produktivitätsgewinne erlauben. Gewissen Grund für Optimismus geben nach den vorliegenden Ergebnissen die erfolgten Ansiedlungen westlicher Großunternehmen, die in aller Regel Zulieferer mit sich ziehen und mittelfristig auch die regionale Wirtschaft in ihre Netzwerke mit einbinden können. Kurzfristig und flächendeckend wird sich dies aber wohl nicht erreichen lassen.

ringer Dichte. Vgl. BARJAK, F.: Differences in the economic capability of regions – a typology for East Germany and Poland, IWH-Diskussionspapiere Nr. 121, 2000.

Anita Wölfl (anita.woelfl@oecd.org)
Joachim Ragnitz (jrg@iwh-halle.de)

Beschäftigung im Umweltschutzsektor Ostdeutschlands – eine Analyse auf der Basis des IAB-Betriebspanels

Im Zuge der Restrukturierung der ostdeutschen Wirtschaft hat sich in den neuen Ländern mit dem Umweltschutzsektor eine nahezu neue Branche herausgebildet. Nach Hochrechnungen des IWH waren im Jahr 1999 etwa 182 000 Personen in der Produktion von Umweltschutzgütern und -dienstleistungen tätig. Das sind etwa 3,1% der Gesamtbeschäftigten aller Betriebe des IAB-Panels, d. h. der Umweltschutz- und übrigen Anbieter.

Die Mitte 1999 geäußerten Erwartungen der Betriebe, die Schlüsse zur Richtung, nicht aber zum Ausmaß von Veränderungen des Personalbestandes zulassen, deuten mittelfristig eher auf eine Zulauf als eine Abnahme der umweltschutzbedingten Beschäftigung hin. Das lässt sich zum einen mit noch zu bewältigendem Nachholbedarf im Umweltschutz erklären, etwa in der öffentlichen Entsorgungsinfrastruktur. Zum anderen spielen neue, an Bedeutung gewinnende Aufgaben eine Rolle, so im Klimaschutz. Nach den Einschätzungen der Betriebe wird die Beschäftigungszunahme vor allem von den Umweltschutzdienstleistungen getragen.

Problemstellung und Analysemethodik

Anfang der neunziger Jahre lag die Umweltqualität in den neuen Ländern weit unter dem westdeutschen Niveau.²³ Zugleich wurden mit der deutschen Einheit anspruchsvollere Schutzstandards der Bundesrepublik Deutschland und der Europäischen Union übernommen, sodass neue Anlagen nach den nun geltenden Normen zu errichten und Altanlagen nach Übergangsfristen umwelttechnisch nachzurüsten oder stillzulegen waren. Daher bestand hoher Nachholbedarf im Umweltschutz. Parallel hierzu setzte ein wettbewerblicher Restrukturierungsprozess der Wirtschaft ein, in dem ostdeutsche Firmen neue Märkte erschließen mussten. Dafür bot sich auch der Umweltschutz an, bei dem eine wachsende Nachfrage zu erwarten war. Vorteile sahen ostdeutsche Firmen überdies in der Marktnähe, im Wissen über die örtliche Umweltsituation, in umweltschutznahen Produktionsprofilen und im verfügbaren Fachpersonal. Es bestand die Hoffnung, dass in Ostdeutschland eine neue beschäftigungsrelevante Wirtschaftsbranche entsteht. Indes ist ein beträchtlicher Teil des Nach-

holbedarfs im Umweltschutz bewältigt, worauf u. a. die seit 1994/1995 abnehmenden Umweltschutzinvestitionen hinweisen. So dürfte die damit verbundene Beschäftigung eher gesunken als gestiegen sein. Vor diesem Hintergrund wird analysiert, welche Dimension die Umweltbeschäftigung nunmehr besitzt und welche Perspektiven ihr eingeräumt werden können.²⁴

Analysebasis bilden Daten von Betrieben, Einrichtungen und Dienststellen (im Weiteren: Betriebe) des Panels des Institutes für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB). Das IAB-Panel stellt eine repräsentative Stichprobe von Betrieben mit sozialversicherten Beschäftigten dar, die 1999 für Ostdeutschland (Westdeutschland) 5 335 (4 427) Fälle umfasst und Hochrechnungen auf die Anzahl der Betriebe bzw. Beschäftigten ermöglicht. Die Erhebung enthält auch Fragen über das Angebot von Umweltschutzgütern und -diensten nach Schutzbereichen. Das erlaubt differenzierte umweltschutzbezogene Analysen von Wirtschaftsaktivitäten. Die Umfrage wird nicht auf Betriebe beschränkt, die sich in Branchenverzeichnissen als Umweltschutzanbieter ausweisen. Solche Register sind oft nicht aktuell, weil sie Newcomer zeitlich verzögert erfassen oder weil Firmen sich nicht als Umweltschutzanbieter deklarieren. Das Letztere dürfte vor allem für die Hersteller vielseitig verwendbarer Produkte (Multi-Purpose-Produkte) gelten, die sowohl für den Umweltschutz als auch für andere Zwecke verwendet werden können, wie Pumpen, Mess- und Regeltechnik. Freilich kann in der IAB-Erhebung nicht ausgeschlossen werden, dass besagte Produzenten keine Angaben zum Umweltschutzangebot machen. Das Panel enthält aber Firmen mit weniger als 20 Beschäftigte, sodass auch Betriebe einbezogen sind, die in der amtlichen Statistik nicht ausgewiesen werden und die im Umweltschutzsektor dominieren.²⁵

Die Schätzung der Umweltbeschäftigten basiert auf den Umweltschutzanteil am Gesamtgeschäftsvolumen der Firmen.²⁶ Mit dieser Quote lassen sich die Umweltbeschäftigten anteilig berechnen.²⁷

²³ Vgl. HENTRICH, S.; KOMAR, W.; WEISHEIMER, M.: Zehn Jahre ökologischer Aufbauprozess in den neuen Ländern, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 16/2000, S. 477 ff.

²⁴ Zur detaillierten Studie vgl. KOMAR, W.: Beschäftigung und Umweltschutz in Ostdeutschland – Stand und Perspektiven, in: IWH-Diskussionspapiere Nr. 148.

²⁵ In 8% der Fälle waren nur bis zu 20 Beschäftigte tätig.

²⁶ Das Geschäftsvolumen ist zu 90% aller Fälle der Umsatz (von Betrieben), zu 1% die Bilanzsumme (von Banken), zu

Tabelle 1:
Umweltbeschäftigte in ostdeutschen Betrieben
- Hochrechnung für Mitte 1999 -

	Umweltbeschäftigte (UB)			UB zu Gesamtbeschäftigte aller Betriebe des Panels
	Personen	UB-Anteile in % an		
		Deutschland	den neue Ländern	%
Berlin-Ost	9 127	1,0	5,0	2,1
Brandenburg	35 595	3,9	19,6	3,6
Mecklenburg-Vorpommern	23 730	2,6	13,1	3,4
Sachsen	45 634	5,0	25,1	2,6
Sachsen-Anhalt	29 206	3,2	16,1	2,9
Thüringen	38 333	4,2	21,1	3,9
Neue Länder	181 624	19,9	100,0	3,1
Alte Länder	731 060	80,1	-	2,6
Deutschland	912 684	100,0	-	2,7

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999, Berechnungen des IWH.

Umfang der Umweltbeschäftigung

In Ostdeutschland waren 1999 schätzungsweise 181 600 Personen in der Produktion von Umweltschutzgütern und -diensten tätig (vgl. Tabelle 1).²⁸ Hierbei ist zu beachten, dass für 13% der Betriebe keine Umweltbeschäftigten berechnet werden konnten. Diese wiesen sich zwar als Umweltschutzanbieter aus, gaben aber nicht die für die Berechnungen benötigten Umweltschutzgeschäftsanteile an. Daher stellt die ermittelte Beschäftigten-

zahl eine Untergrenze dar. Offenbar sind die Gebietskörperschaften, zu denen u. a. Umweltschutzverwaltungen zählen, unterschätzt. Für diesen Bereich wurden nur 2 700 Beschäftigte berechnet, was etwa 1,5% aller Umweltbeschäftigten ausmacht. Das liegt deutlich unter der vom IWH durch Befragung für das Jahr 1994 ermittelten Dimension von 11 700 Personen.²⁹

Zu beachten ist ferner, dass umweltbezogene Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM) indes an Relevanz verloren haben. Im IAB-Panel wird die diesbezügliche Beschäftigung nicht umweltbezogen, sondern für ABM und Strukturanpassungsmaßnahmen insgesamt erfasst. Daher können umweltrelevante ABM nicht herausgefiltert werden. Dennoch dürften derartige Beschäftigungseffekte derzeit noch eine Rolle spielen, aber eine nicht so große wie in der Mitte der 90er Jahre. Waren 1994 noch 130 000 Personen allein in Ostdeutschland in Umwelt-ABM tätig, so sind es neueren Schätzungen zufolge, bei denen Doppelzählungen nicht ausgeschlossen werden konnten, 1998 nur 93 500 Personen in ganz Deutschland.³⁰ Folglich schwächten sich Arbeitsmarkteffekte umweltschutzbezogener ABM in Ostdeutschland ab.

Struktur der Umweltbeschäftigung

Etwa drei Viertel der Umweltbeschäftigten entfallen auf den Kernbereich des Sektors, darunter die

1% die Beitragssumme (von Versicherungen) und zu 8% das Haushaltsvolumen (von Gebietskörperschaften).

²⁷ Vgl. HORBACH, J.; BLIEN, U.; VON HAUFF, M.: Beschäftigung im Umweltschutzsektor in Deutschland, in: IWH-Diskussionspapiere Nr. 132, S. 13. Dabei wird unterstellt, dass die Arbeitsproduktivität der Umweltschutzgüterproduktion etwa der der Gesamtproduktion entspricht. Das dürfte für Betriebe, die überwiegend bzw. nur für den Umweltschutzmarkt produzieren, und für Hersteller von Multi-Purpose-Produkten weitgehend gelten. Das ist zwar plausibel, lässt sich aber mit den verfügbaren Daten nicht überprüfen, weil die Umweltschutzgüterproduktion nicht originär, sondern nur mit den gleichen Quoten wie bei den Umweltbeschäftigten ermittelt werden kann. Daher sind die Arbeitsproduktivitäten der Umweltschutzgüterproduktion und der Gesamtproduktion rechnerisch identisch.

²⁸ Nach Angaben des Umweltbundesamtes (UBA) waren 1998 in Deutschland etwa 1,37 Mio. Personen bzw. 3,6% aller Beschäftigten im Umweltschutz tätig. Vgl. UBA: Jahresbericht. Berlin 2001, S. 44. Die Ergebnisse basieren zum Teil auf einen nachfragebezogenen Analyseansatz. Dieser methodische Unterschied ist beim Vergleich der Beschäftigtenzahl zu berücksichtigen. Ähnliches gilt bei Vergleichen mit früheren Studien, so für: DIW; ifo; IWH; RWI: Aktualisierte Berechnung der umweltinduzierten Beschäftigung in Deutschland. Bonn 1996 sowie BLAZEJCZAK, J.; EDLER, D.: Tendenzen der umweltinduzierten Beschäftigung in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 9/97.

²⁹ Vgl.: HORBACH, J.; KOMAR, W. Beschäftigung durch Umweltschutz in Deutschland, in: IWH, Wirtschaft im Wandel 15/1996, S. 9.

³⁰ Vgl. ebenda S. 7 und UBA: a. a. O, S. 44.

Tabelle 2:

Umweltbeschäftigte und Betriebe nach Umweltschutzgeschäftsanteilen

- Anteile in % -

Betriebsgruppen nach dem Umweltschutzgeschäftsanteil ^a (UA in %)	Neue Länder		<i>Nachrichtlich: Alte Länder</i>	
	Umweltbeschäftigte	Betriebe	Umweltbeschäftigte	Betriebe
Umweltschutzgeschäft überwiegt (UA > 50)	74,6	31,3	75,6	28,9
darunter: reine Umweltschutzanbieter (UA = 100)	51,2	20,8	65,9	20,0
Umweltschutzgeschäft überwiegt nicht (UA ≤ 50)	25,4	68,7	24,4	71,1
darunter: geringes Umweltschutzgeschäft (UA < 25)	15,2	58,3	14,2	61,6
Umweltschutzsektor insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

^a UA = Geschäftsvolumen Umweltschutz zu Gesamtgeschäftsvolumen

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999, Berechnungen des IWH.

Tabelle 3:

Umweltbeschäftigte und Betriebe nach Angebotsschwerpunkten

- Anteile in % -

Angebotsschwerpunkt (Umweltschutzbereich)	Neue Länder		<i>Nachrichtlich: Alte Länder</i>	
	Umweltbeschäftigte	Betriebe	Umweltbeschäftigte	Betriebe
Abwasserbehandlung/Gewässerschutz	16,7	10,8	19,3	12,6
Abfallwirtschaft/Recycling	30,6	25,2	26,7	29,5
Luftreinhaltung/Klimaschutz	8,9	17,5	18,0	20,0
Lärmbekämpfung	3,1	4,9	2,0	0,6
Altlastsanierung/Bodenschutz	12,5	10,2	1,5	4,0
Umweltanalytik/Umweltberatung	7,7	11,1	4,0	4,2
Umweltforschung und -entwicklung	1,5	1,2	1,7	0,8
Sonstige Bereiche	19,0	15,2	26,8	21,3
darunter: Analyse-/Mess-/Regeltechnik	6,1	3,9	7,1	7,0
Insgesamt	100,0	100,0	100,0	100,0

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999, Berechnungen des IWH.

Hälfte auf „reine“ Umweltschutzanbieter (vgl. Tabelle 2). Bei den weniger auf den Umweltschutz spezialisierten Betrieben macht der entsprechende Anteil nur 15% aus, obwohl diese zahlenmäßig deutlich überwiegen (Anteil von 69%). Eine hohe Arbeitsmarktrelevanz besitzen somit Anbieter, die ihr Hauptgeschäft im Umweltschutz realisieren.

Betrachtet man die Angebotsschwerpunkte der Betriebe, so hat der Bereich „Abfallwirtschaft/Recycling“ eine große Bedeutung. Darauf konzentrieren sich allein 31% der Umweltbeschäftigten des Sektors (vgl. Tabelle 3). Zum einen hat das im Vergleich zur DDR deutlich angestiegene Siedlungsabfallaufkommen in den neuen Ländern den Aufbau abfallwirtschaftlicher Kapazitäten und verbunden damit die Schaffung neuer Arbeitsplätze begünstigt. Zum anderen machte sich die Einführung und der Ausbau der getrennten Wertstoffer-

fassung in ganz Deutschland bemerkbar. Ferner wurden Verwertungskapazitäten geschaffen, die in der DDR keine nennenswerte Rolle spielten, so für Klärschlämme, Bauabfälle, Elektronikschrott, Altfahrzeuge, kompostierbare Abfälle usw. Auffällig sind ferner die hohen Anteile in den Segmenten „Altlastensanierung/Bodenschutz“ und „Umweltanalytik/-beratung“. Hier hat sich der enorme Umweltsanierungsbedarf entsprechend ausgewirkt.

Die Zweigstruktur der Umweltbeschäftigung, die hier nicht detailliert beschrieben werden soll, zeigt, dass allein die Hälfte der Umweltbeschäftigten auf die Dienstleistungssektoren Handel, Verkehr, Nachrichtenübermittlung und Sonstige Dienstleistungen entfällt. Über alle Zweige hinweg macht der Beschäftigtenanteil für Umweltschutzdienstleistungen in den neuen Ländern ca. 77%, in Westdeutschland dagegen nur 62% aus.

Beschäftigungserwartungen der Betriebe

Angesichts des fortgeschritten Standes der Umweltsanierung ist zu fragen, welchen Beitrag der Umweltschutz künftig zur Beschäftigung in den neuen Ländern leisten kann. Anhaltspunkte hierfür lassen sich aus den Einschätzungen der Betriebe über ihre wirtschaftlichen Perspektiven gewinnen. Betrachtet man die Mitte 1999 geäußerten Erwartungen über die Entwicklung des Personalbestandes bis 2004, so zeichnen sich eher günstige Ausichten ab (vgl. Tabelle 4a). Gut die Hälfte schätzt ein, dass sich der Personalbestand nicht verändern wird. Zugleich erwarten 33% der Befragten eine Zu- und nur 13% eine Abnahme. Die positiven (negativen) Einschätzungen liegen um 5 (4) Prozentpunkte über (unter) den entsprechenden westdeutschen Werten. Auch im Vergleich zum ost- und westdeutschen Rest des Panels beurteilen die Umweltschutzanbieter der neuen Länder die Personalentwicklung recht optimistisch.

Freilich beziehen sich die Aussagen auf die Gesamt- und nicht auf die Umweltbeschäftigten. Zudem kann nur auf die Richtung und nicht auf das Ausmaß der Entwicklung geschlossen werden. Auch werden alle Nennungen gleichbedeutsam betrachtet, unabhängig davon, ob in den Betrieben viel oder wenig Umweltbeschäftigte tätig sind. Tiefere Einblicke erhält man, wenn die Erwartungen der Betriebe mit Umweltbeschäftigtenanteilen gewichtet und nach weiteren Merkmalen analysiert werden. Dadurch wird ein Bezug zur Umweltbeschäftigung hergestellt; Nennungen einer Bewertungsgruppe mit hohem Beschäftigtenanteil erlangen eine größere Relevanz und umgekehrt.³¹

Durch die Gewichtung erhöhte sich der Saldo der Beschäftigungserwartungen der Betriebe des ostdeutschen Umweltschutzsektors von + 19,7% auf + 27,1% (vgl. Tabelle 4a und 4b). In allen Betriebsgruppen sind positive Salden zu verzeichnen, ein besonders hoher bei Anbietern, die überwiegend bzw. ausschließlich auf dem Umweltschutzmarkt agieren. In den alten Ländern trifft das für Betriebe mit geringem Umweltschutzgeschäftsan teil zu, also für Firmen, die weniger von der Umweltschutznachfrage abhängen. Die Befunde deuten darauf hin, dass in Ostdeutschland eher umweltspezifische und in Westdeutschland eher nicht umweltspezifische Aspekte eine Rolle spielen. Betrachtet man zudem die starke Orientierung der Firmen in den neuen Ländern auf den heimischen Markt, könnten hier vorhandene Nachfragepoten-

ziale bedeutsam sein.³² Aufschlüsse hierzu können gewonnen werden, wenn man die Beschäftigungserwartungen nach Angebotsschwerpunkten des Umweltschutzes analysiert und dabei mögliche Entwicklungen von Nachfragefaktoren in entsprechenden Marktsegmenten beleuchtet.

Klassische Felder:

Normalisierung der Beschäftigungslage

In den klassischen meist nachsorgenden Umweltschutzfeldern „Abwasserbehandlung/Gewässerschutz“, „Abfallwirtschaft/Recycling“ und „Altlastsanierung/Bodenschutz“ weisen die negativen Erwartungen eher auf eine Normalisierung der Beschäftigungslage hin (vgl. Tabelle 5). Offenbar spielen bei den Einschätzungen der Betriebe der mittlerweile fortgeschrittene Stand der Umweltsanierung und die in diesen Bereichen seit Mitte der neunziger Jahre rückläufigen Umweltschutzinvestitionen eine wichtige Rolle.

In Ostdeutschland stiegen die Umweltschutzinvestitionen des Produzierenden Gewerbes von 1991 zu 1994 nachholbedingt auf etwa das 3,7-fache an; sanken danach erheblich und liegen mittlerweile etwa auf dem Niveau von 1991. Ein ähnliches Verlaufsmuster ist bei kommunalen Investitionen in die öffentliche Entsorgungsinfrastruktur zu beobachten. So kann der Investitionsrückgang ein Indiz für den Abbau nachholbedingter Umweltschutznachfrage in den neuen Ländern sein. Das würde bedeuten, dass sich damit verbundene Beschäftigungseffekte abschwächen.

Derartige Entwicklungen lassen sich für die gewerbliche Wirtschaft nachvollziehen, die indes weitgehend die technischen Voraussetzungen zur Erfüllung der geltenden Umweltschutznormen geschaffen hat. Das kann am Umweltschutzkapitalstock je Erwerbstätigen und am Anteil der Umweltschutzinvestitionen an den Gesamtinvestitionen festgemacht werden. Nach IWH-Schätzung lag die spezifische Ausstattung mit Umweltschutzkapital 1996 bei ca. 87% des westdeutschen Niveaus; sie dürfte sich inzwischen weiter erhöht haben.³³ Der Umweltschutzanteil an den Gesamtinvestitionen stieg nachholbedingt von 6,6% (1991) auf 14,5% (1994) an, ging danach spürbar zurück und lag am aktuellen Rand (1997) mit 3,5% nur knapp über dem westdeutschen Wert von 2,8%.

³¹ Näheres zur Gewichtung in: KOMAR, W.: a. a. O., S. 18.

³² 1999 wurden etwa 79% des Umweltschutzumsatzes in den neuen Ländern und nur 6% im Ausland erzielt.

³³ Vgl. HENTRICH, S.; KOMAR, W.; WEISHEIMER, M., a. a. O., S. 478.

Tabelle 4:

Erwartete Personalentwicklung der Betriebe

a) Umweltschutzsektors und übrige Betriebe

- ungewichtete Nennungen in % -

Sektor	Region	Personalbestand bis 2004			Saldo aus „steigt“ und „fällt“
		bleibt gleich	steigt	fällt	
Umweltschutzsektor	Neue Länder	53,7	33,0	13,3	+ 19,7
	Alte Länder	55,2	27,5	17,3	+ 10,2
<i>Nachrichtlich:</i>	Neue Länder	69,2	17,4	13,4	+ 4,0
Übrige Betriebe (Rest des Panels)	Alte Länder	66,6	23,8	9,7	+ 14,1

b) Betriebe des ostdeutschen Umweltschutzsektors

- gewichtete Nennungen in % -

Betriebsgruppe	Neue Länder				<i>Nachrichtlich:</i> Alte Länder Saldo
	bleibt gleich	steigt	fällt	Saldo	
Umweltschutzgeschäft überwiegt	53,2	42,6	4,2	+ 38,4	+ 0,9
darunter: reine Umweltschutzanbieter	51,4	43,9	4,7	+ 39,1	+ 4,5
Umweltschutzgeschäft überwiegt nicht	82,2	11,9	5,9	+ 6,0	+ 8,5
darunter: geringes Umweltschutzgeschäft	82,6	12,1	5,3	+ 6,9	+ 7,0
Insgesamt	63,3	31,9	4,8	+ 27,1	+ 3,2

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999, Berechnungen des IWH.

Anders ist die Lage in der *öffentlichen Abwasserentsorgung* zu sehen. Trotz des hier noch vorhandenen hohen Nachholbedarfs fällt der Saldo der Erwartungen bei dem Schwerpunkt „Abwasserbehandlung/Gewässerschutz“ negativ aus. Offenbar spielen bei den Befragten die seit 1994 rückläufigen öffentlichen Abwasserinvestitionen und die sehr engen Finanzierungsspielräume ostdeutscher Kommunen eine größere Rolle als noch vakante Vorhaben zum Abbau infrastrukturellen Nachholbedarfs. Das betrifft Kanalisationen und die weitergehende Abwasserbehandlung, wo die Richtlinie der Europäischen Union 91/271/EWG zu erfüllen ist. Die entsprechenden Investitionen werden vom ifo Institut bei Kanalisationen (bezogen auf den Stand 1995) mit 85 Mrd. DM und Kläranlagen (bezogen auf den Stand 1998) mit 5 Mrd. DM beziffert.³⁴ Auch wenn seither Ausbaufortschritte erzielt wurden, dürften noch hohe Ausgaben notwendig sein, um eine ordnungsgemäße Entsorgung zu gewährleisten.³⁵ Dadurch kann temporäre Beschäftigung in der Bauphase und neue dauerhafte im Anlagenbetrieb entstehen.

Im *Abfallbereich* können die per saldo negativen Erwartungen der Firmen in den neuen Ländern hauptsächlich damit erklärt werden, dass das Abfallaufkommen als wichtige Nachfragedeterminante seit 1995 stark rückläufig ist.³⁶ Beschäftigungsimpulse, die durch die Umsetzung der Technischen Anleitung Siedlungsabfall (TASi) zur Müllablagerung entstehen können, scheinen bei den Einschätzungen ostdeutscher Betriebe keine Rolle zu spielen. Nach den Vorschriften der TASi ist ab Mitte 2005 nur noch die Deponierung vorbehandelten Restmülls zulässig, wozu vor allem in Ostdeutschland etliche neue Vorbehandlungsanlagen zu bauen wären. Durch die damit verbundenen Umstrukturierungsprozesse kann eine moderate Beschäftigungszunahme in der Abfallentsorgung eintreten.³⁷ Dabei dürften die alten Länder vor allem von den durch den Anlagenbau induzierten zeitweiligen Effekten profitieren, weil sich dort die Mehrzahl der Produktionsstandorte der Anlagenanbieter befindet. Die dauerhaften Effekte im Anlagenbetrieb müssten sich besonders in Ost-

³⁴ Vgl. ifo: Untersuchungen zum infrastrukturellen Nachholbedarf der neuen Ländern. München 2000, S. 109.

³⁵ 1998 lag der Anschlussgrad an Kanalisationen zur Abwasserbehandlung in den neuen (alten) Ländern bei 70 (95)%. Etwa 21% der ostdeutschen Bevölkerung waren nicht an Kanalisationen angeschlossen. Von 9% der Bevölkerung wurde das Abwasser ungeklärt in Gewässer eingeleitet.

³⁶ Das Siedlungsabfallaufkommen pro Einwohner, das 1994 bei etwa 650 kg/a lag, nähert sich mittlerweile der westdeutschen Marke von etwa 500 kg/a.

³⁷ In Deutschland ist mit circa 33 000 Arbeitsplätzen in der Bauphase und mit 10 000 Arbeitsplätzen in der Betriebsphase zu rechnen. Vgl. HENTRICH, S.: Beschäftigungseffekte einer umweltgerechten Entsorgung von Siedlungsabfällen, IWH-Diskussionspapiere Nr. 149, S. 16 und 19.

Tabelle 5:
Erwartete Personalentwicklung nach Angebotsschwerpunkten
- gewichtete Nennungen in % -

Angebotsschwerpunkt (Umweltschutzbereich)	Personalbestand bis 2004				<i>Nachrichtlich:</i> Saldo ungewichtete Nennungen
	bleibt gleich	steigt	fällt	Saldo	
Abwasserbehandlung/Gewässerschutz	77,6	6,2	16,2	- 10,0	- 18,8
Abfallwirtschaft/Recycling	89,0	1,7	9,3	- 7,6	- 11,9
Luftreinhaltung/Klimaschutz	67,2	32,6	0,1	+ 32,5	+ 32,9
Lärmbekämpfung	28,5	26,4	45,1	- 18,7	+ 16,9
Altlastsanierung/Bodenschutz	90,8	3,2	6,0	- 2,9	- 10,7
Umweltanalytik/Umweltberatung	6,7	93,2	0,1	+ 93,3	+ 70,0
Umweltforschung und -entwicklung	6,2	93,8	0,0	+ 93,8	+ 92,1
Sonstige Bereiche	82,4	16,0	1,6	+ 14,4	+ 34,1
darunter: Analyse-/Mess-/Regeltechnik	84,7	11,8	3,5	+ 8,3	+ 11,7
Insgesamt	63,8	30,5	5,7	+ 24,8	+ 24,4

Quelle: IAB-Betriebspanel 1999, Berechnungen des IWH.

deutschland bemerkbar machen, weil hier der Hauptteil der neuen Kapazitäten benötigt wird.

Im Sektor "Altlastsanierung" fanden viele Neugründungen von Betrieben und parallel dazu in der Umweltanalytik und -beratung statt. Diese wurden u. a. durch zahlreiche Altlastverdachte, mutmaßlich hohe Bodenverunreinigungen, vorteilhafte Haftungsfreistellung von Altlastenschäden und öffentliche Finanzierung begünstigt. Indes zeigen Erkundungen, dass die Kontaminationen oft nicht so gravierend sind wie früher angenommen. Ferner ist zu beachten, dass Altlasten sukzessive nach Prioritäten der Gefahrenabwehr und Nutzungsoptionen saniert werden. Deswegen und wegen der angespannten Lage öffentlicher Haushalte kann jährlich nur ein Teil des insgesamt festgestellten Sanierungsbedarfes realisiert werden. Zudem ist die arbeitsintensive Grundsanierung von Industriebrachen und stillgelegter Braunkohlereviere vorangekommen; nun treten wenig beschäftigungsintensive Vorhaben in den Vordergrund. Das betrifft u. a. umweltbezogene ABM, die in der Vergangenheit eine große Rolle spielten. Angesichts dieser Umstände dürfte der Altlastensektor künftig nicht mehr so prosperieren wie in den Vorjahren.

Umweltpolitisch aktuelle Felder: zunehmende Beschäftigungserwartungen

Die optimistische Bilanz der Erwartungen der Betriebe mit dem Schwerpunkt *Luftreinhaltung/Klimaschutz* dürfte vor allem der wachsenden Bedeutung des Klimaschutzes und damit verbundenen Aktivitäten geschuldet sein. So hat die Bundesregierung eine Reihe von Maßnahmen zur Re-

duzierung klimarelevanter Schadstoffausstöße und zur Energieeinsparung ergriffen. Danach soll der Ausbau der erneuerbaren Energien, die Energieerzeugung über Kraft-Wärme-Kopplung, die Wärmedämmung von Gebäuden und der Einsatz energiesparender Technik forciert werden. Hier sehen die Anbieter entsprechender Produkte und Dienste günstige Wachstums- und Beschäftigungschancen.

Die *Umweltanalytik und -beratung* ist oft an andere Angebote gekoppelt, etwa die Analyse von Umweltbelastungen bzw. umweltrelevanter Energieeinsparpotenziale an den Klimaschutz. Wachsende komplementäre Felder dürften die Beschäftigung begünstigen und umgekehrt. Daher kann die Beschäftigungsrelevanz der Umweltanalytik und -beratung in Verbindung mit klimaschutzbezogenen Energiesparmaßnahmen zunehmen.

Fasst man alle Dienstleistungssektoren zu einem Sektor zusammen, so ergibt die Auswertung der gewichteten (ungewichteten) Beschäftigungserwartungen ein Saldo von etwa +49 (+34) %. Der Saldo der restlichen Wirtschaftszweige macht hingegen -3 (-11) % aus. Somit dürften die insgesamt eher optimistischen Beschäftigungsaussichten der Betriebe des ostdeutschen Umweltschutzsektors vor allem von den positiven Aussichten bei den Dienstleistungen getragen werden. Das stimmt mit Prognosen überein, wonach umweltschutzorientierte Dienste an Relevanz gewinnen werden.³⁸

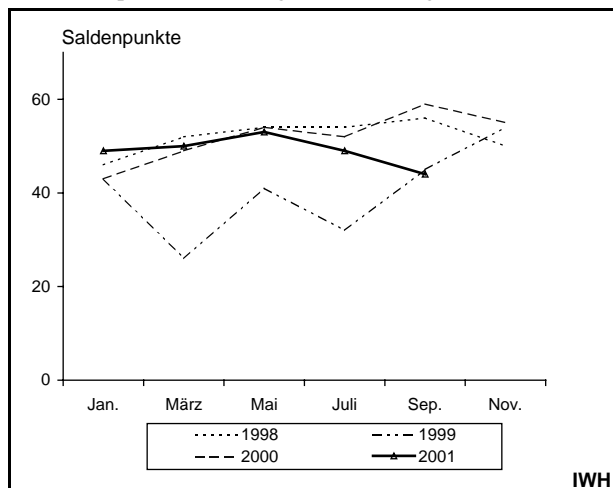
Walter Komar
kmr@iwh-halle.de

³⁸ Vgl. UBA: a .a. O., S. 46.

Ostdeutsche Industrie von weltweiter Konjunkturschwäche voll erfasst

Laut IWH-Umfrage hat sich das Geschäftsklima unter den Industrieunternehmen Ostdeutschlands im September 2001 weiter abgekühlt. Die laufenden Geschäfte werden erneut weniger günstig als in der vorangegangenen Umfrage beurteilt und der seit Jahresbeginn zu beobachtende Abwärtstrend bei den Geschäftsaussichten setzt sich kräftig fort. Auch im Vergleich zum Vorjahr fallen die Urteile deutlich schlechter aus. Die allgemeine Konjunkturschwäche in Deutschland und der Welt hat damit das ostdeutsche Verarbeitende Gewerbe voll ergriffen.

Abbildung 1:
Entwicklung der Geschäftslage
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen

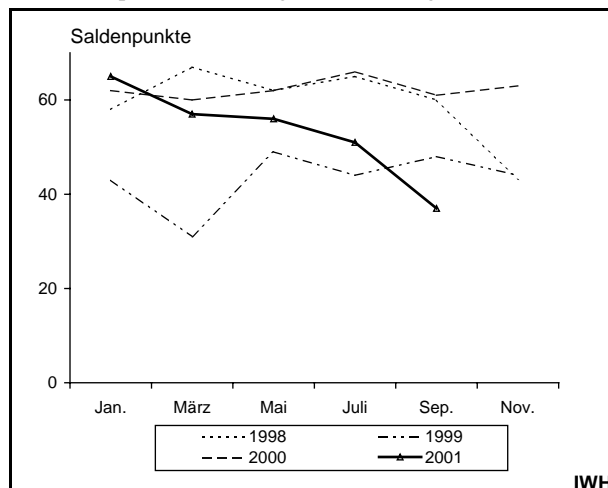
Der Saldo aus positiven und negativen Meldungen zur *Geschäftslage* beträgt 44 Punkte und gab damit um 5 Punkte gegenüber der Umfrage vom Juli nach. Im Vergleich zu den Angaben vor Jahresfrist liegen die Urteile sogar um 15 Skaleneinheiten niedriger und signalisieren eine deutliche Tendenzwende im Vergleich zu den Vorjahren (vgl. Abbildung 1). Die Wertungen rutschten vor allem in die Grauzonen von „eher gut“ und „eher schlecht“ ab. Nach wie vor sieht aber mit reichlich 70% der überwiegende Teil der Unternehmen seine geschäftliche Situation noch in einem günstigen Licht.

Die Einschätzungen der Unternehmen zur Geschäftslage sind zwischen den Konsumgüterherstellern und den Produzenten von Investitionsgütern gespalten. Erstere behielten überwiegend ihre hohe Lageeinschätzung bei, auch wenn die Urteile der Nahrungsgüterproduzenten etwas weniger op-

timistisch ausfielen als im Juli. Dagegen hat die nachlassende Investitionstätigkeit in der deutschen Wirtschaft zu einer deutlichen Verschlechterung der aktuellen Geschäfte bei den Herstellern von Ausrüstungsgütern, beispielsweise im Maschinenbau geführt. Im Zusammenhang damit, aber auch infolge der immer noch rückläufigen Baukonjunktur sanken die Lagebeurteilungen im Vorleistungsgütergewerbe ebenfalls kräftig.

Die Beurteilung der *Geschäftsaussichten* fällt sowohl gegenüber der Juliumfrage als auch im Vergleich zum Vorjahresmonat wesentlich schlech-

Abbildung 2:
Entwicklung der Geschäftsaussichten
- Saldo der positiven und negativen Wertungen -



Quelle: IWH-Industrienumfragen

ter aus. Die in die künftige Entwicklung gesetzten Erwartungen gaben gegenüber der vorangegangenen Umfrage um 14 Punkte nach. Der Saldo beträgt damit 37 Punkte. Gegenüber dem Stand im Juli des Vorjahres ist der Rückgang mit 24 Punkten drastisch. Der Abwärtstrend hat sich verstärkt. Besonders stark reduzierten die Hersteller von Vorleistungsgütern, darunter insbesondere der Metallherstellung und Herstellung von Metallzeugnissen sowie der Gewinnung und Verarbeitung von Steinen und Erden ihre Zuversicht gegenüber der vorangegangenen Umfrage. Bei der wenig optimistischen Beurteilung im Gebrauchsgütergewerbe fallen die ungünstigen Zukunftserwartungen der Möbelbranche in das Gewicht. Einzig im Verbrauchsgütergewerbe werden die Geschäftsaussichten überaus optimistisch eingeschätzt.

Bärbel Laschke (lsk@iwh-halle.de)

Tabelle 1:

Geschäftslage und Geschäftsaussichten laut IWH-Umfrage in der ostdeutschen Industrie – September 2001
- Vergleich zum Vorjahreszeitraum und zur Vorperiode -

Gruppen/Wertungen	gut (+)			eher gut (+)			eher schlecht (-)			schlecht (-)			Saldo		
	Sept 00	Juli 01	Sept 01	Sept 00	Juli 01	Sept 01	Sept 00	Juli 01	Sept 01	Sept 00	Juli 01	Sept 01	Sept 00	Juli 01	Sept 01
	in % der Unternehmen der jeweiligen Gruppe ^a														
Geschäftslage															
Industrie insgesamt	32	26	23	47	49	49	18	19	23	3	6	5	59	49	44
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	33	21	19	46	47	45	18	23	29	4	9	7	57	35	29
Investitionsgüter	39	31	28	45	47	46	15	18	20	2	4	6	67	55	48
Ge- und Verbrauchsgüter	27	29	24	51	54	59	22	14	16	1	3	1	55	66	66
dar.: Nahrungsgüter	26	34	24	49	58	66	25	4	10	0	4	0	50	84	80
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	24	19	18	43	37	43	28	31	30	5	13	9	34	13	22
50 bis 249 Beschäftigte	35	26	24	49	56	49	14	15	24	2	3	3	68	64	47
250 und mehr Beschäftigte	38	30	22	43	46	56	19	19	19	0	5	3	62	51	56
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	30	27	23	50	49	50	18	18	23	3	5	4	59	53	47
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	29	25	25	51	50	50	19	20	20	1	5	5	60	50	50
Management-Buy-Outs	23	18	25	62	59	42	11	19	31	4	5	2	70	53	35
Reprivatisierer	29	30	22	40	47	51	23	18	22	8	5	4	38	54	47
Neugründungen	44	20	21	36	48	49	19	23	23	1	9	7	60	37	39
Geschäftsaussichten															
Industrie insgesamt	29	23	20	52	53	49	17	20	27	3	4	5	61	51	37
Hauptgruppen^b															
Vorleistungsgüter	27	21	18	51	49	41	17	23	34	5	7	8	57	41	18
Investitionsgüter	35	20	22	46	52	45	20	23	27	0	4	6	61	46	33
Ge- und Verbrauchsgüter	26	26	21	57	59	64	16	14	15	2	1	1	66	70	69
dar.: Nahrungsgüter	24	31	22	59	51	61	15	18	17	2	0	0	65	65	66
Größengruppen															
1 bis 49 Beschäftigte	25	18	15	42	42	38	24	31	36	8	9	11	35	20	5
50 bis 249 Beschäftigte	28	24	21	55	58	52	16	17	23	1	1	3	66	63	48
250 und mehr Beschäftigte	38	19	19	46	53	50	16	19	28	0	6	3	68	50	38
Statusgruppen															
Privatisierte Unternehmen	27	24	22	55	54	48	15	20	27	3	3	4	64	55	39
darunter:															
Westdt./ausl. Investoren	23	23	21	61	57	52	15	17	23	1	3	4	69	60	45
Management-Buy-Outs	24	17	26	61	52	38	14	30	33	1	1	3	71	38	27
Reprivatisierer	24	28	21	44	41	28	24	28	47	8	3	4	35	38	-2
Neugründungen	39	18	14	37	50	51	21	24	27	3	8	8	52	36	29

^a Summe der Wertungen je Umfrage gleich 100 - Ergebnisse gerundet, Angaben für September 2001 vorläufig. – ^b Die Klassifikation der Hauptgruppen wurde der Wirtschaftszweigsystematik 93 angepasst.

Quelle: IWH-Industrienumfragen.